



nationale ombudsman

Rapport

Niet de agressor

Over het handelen van de gemeente Simpelveld in het kader van een agressiemelding

Het oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de gemeente Simpelveld gegrond.

De inleiding

Dit rapport gaat over de klacht van mevrouw Van der Heide¹. Zij ontvangt een waarschuwingsbrief van de gemeente. Deze brief verstuurt de gemeente nadat een handhaver een agressiemelding noteerde over een incident dat plaats vond naast het perceel van mevrouw. Hierover diende zij een klacht in. In dit rapport staan de bevindingen en het oordeel van de Nationale ombudsman over deze klacht.

De klacht

Mevrouw Van der Heide klaagt dat zij ten onrechte een waarschuwingsbrief van de gemeente Simpelveld (hierna: de gemeente) heeft ontvangen over een agressievoorval, omdat zij zelf niet de agressor is. Daarnaast klaagt mevrouw Van der Heide erover dat er geen hoor-en wederhoor heeft plaatsgevonden voordat er een waarschuwingsbrief werd verstuurd.

Dit is er gebeurd

Mevrouw Van der Heide ontvangt een waarschuwingsbrief van de gemeente over een agressievoorval dat zich drie maanden eerder afspeelde. Een handhaver van de gemeente zou door een onbekende agressor zijn gevraagd of: *"het plaatsje op het kerkhof al is uitgezocht omdat je nooit kunt weten hoe snel je op het kerkhof terecht komt"*. Naast het perceel waarbij het voorval zich voordeed ligt een kerkhof. Op het perceel staat een pand wat mevrouw Van der Heide heeft gekocht, maar waar zij niet woont. De gemeente geeft in de waarschuwingsbrief aan dat zij mevrouw Van der Heide verantwoordelijk houden voor het gedrag van de onbekende agressor, omdat deze een werknemer van haar zou zijn. In de brief verwijst de gemeente verder naar haar agressieprotocol en dat daarin sancties zijn opgenomen die zij kan opleggen aan een agressor. Voor persoonlijke bedreiging geldt volgens de gemeente een pandverbod (voor het gemeentehuis en de gemeentewerf) van drie maanden. De gemeente vindt het, voor nu, te ver gaan om mevrouw Van der Heide persoonlijk een sanctie op te leggen, maar zal haar wel een pandverbod opleggen als één van haar medewerkers wederom grensoverschrijdend gedrag vertoont. De gemeente geeft in deze brief ook aan dat zij van het voorval melding doen bij de politie.

Mevrouw Van der Heide is geschokt dat zij een waarschuwingsbrief heeft ontvangen en verantwoordelijk wordt gehouden voor het gedrag van een onbekende agressor. Zij vindt de brief niet terecht omdat zij niet bij het agressievoorval aanwezig was, de onbekende agressor niet kent en geen werknemers in dienst heeft. Mevrouw Van der Heide vindt het daarnaast kwalijk dat de gemeente geen hoor- en wederhoor heeft toegepast, omdat de gemeente in de waarschuwingsbrief aannames doet waar ze niet in gekend of over gehoord is. Verder vindt mevrouw Van der Heide het kwalijk dat de gemeente een melding bij de politie maakte. Ze wil dat de gemeente de politiemelding intrekt. Ze dient daarom een klacht in bij de gemeente.

Klachtbehandeling door de gemeente

Over de waarschuwingsbrief geeft de gemeente aan dat zij deze aan mevrouw Van der Heide richtte omdat zij de eigenaar van het pand is. In de klachtafdoeningsbrief concludeert de gemeente dat het aannemelijk is dat de onbekende agressor, samen met een andere persoon, werkzaamheden heeft verricht op het perceel aan het pand van mevrouw Van der Heide. De betrokken personen liepen volgens de gemeente via de voordeur van de woning naar binnen met gereedschapsmaterialen en vervolgens weer naar buiten. De

¹ Niet de echte naam.

onbekende agressor kwam volgens de gemeente vanuit de woning naar de handhaver. Ook werd bevestigd dat de bij de deur liggende materialen gebruikt zouden gaan worden voor toekomstige werkzaamheden aan de gevel van het pand. Het agressievoorval vond volgens de gemeente plaats direct naast het perceel van mevrouw Van der Heide.

De gemeente gaat in de klachtafhandelingsbrief niet in op het niet toepassen van hoor- en wederhoor voorafgaand aan het versturen van de waarschuwingsbrief of het doen van de politiemelding.

Over de gedane politiemelding geeft de gemeente aan dat mevrouw Van der Heide hierin niet als agressor is aangemeld. De politiemelding staat niet op haar naam en er is zeer zeker geen sprake van een aangifte, zo geeft de gemeente aan. De gemeente geeft verder aan dat zij bij de politie een extra aanvulling op de politiemelding doen. In de aanvulling zal de gemeente aangeven dat het agressievoorval niet op het perceel van mevrouw Van der Heide plaatsvond en dat mevrouw Van der Heide niet de agressor is.

De gemeente geeft aan dat zij geen agressierapport heeft opgemaakt, maar een agressiemelding van een medewerker van de gemeente. Deze melding wordt niet herzien. Het betreft hier volgens de gemeente een melding in het kader van hun agressieprotocol. Waarbij iedere medewerker de mogelijkheid moet hebben om de ervaren agressie intern te laten registreren. De melding is ook een feitelijke melding en geen waardeoordeel, zo geeft zij aan.

Onderzoek door de Nationale ombudsman

Mevrouw Van der Heide is niet tevreden over de reactie van de gemeente op haar klacht en neemt daarom contact op met de ombudsman. Zij vraagt de ombudsman of de gemeente correct heeft gehandeld door haar een waarschuwingsbrief te sturen. De ombudsman stelt een onderzoek in naar de klacht en stelt de gemeente vragen om te achterhalen wat er is gebeurd. Hij wil weten welke pogingen de gemeente heeft ondernomen om de identiteit van de onbekende agressor te achterhalen. Ook vraagt hij de gemeente aan te geven hoe de waarschuwingsbrief aan mevrouw Van der Heide past in het agressieprotocol van de gemeente en uit welk artikel volgt dat zij deze brief moest krijgen. Tot slot vraagt hij de gemeente of het klopt dat er voorafgaand aan het versturen van de waarschuwingsbrief geen contact met mevrouw Van der Heide is opgenomen en als dit klopt waarom daarvoor is gekozen.

De reactie van de gemeente

De gemeente reageerde schriftelijk op de vragen van de ombudsman. Hieronder volgt een weergave van de reactie van de gemeente.

De gemeente geeft aan dat zij mevrouw Van der Heide een waarschuwingsbrief hebben geschreven omdat een medewerker van de gemeente voor het pand van mevrouw Van der Heide is bedreigd. De bedreiging vond plaats door een onbekende agressor welke uit de woning van mevrouw Van der Heide kwam lopen. De agressor verrichte daar samen met een voor de gemeente wel bekende persoon (de heer Moes²; die al vaker werkzaamheden voor de familie Van der Heide heeft uitgevoerd) werkzaamheden in en rondom de woning. De agressor is te relateren aan werkzaamheden in en rondom de woning van mevrouw Van der Heide. Hierop is besloten om mevrouw Van der Heide aan te schrijven.

De gemeente geeft verder aan dat de persoonsgegevens van de agressor niet bekend zijn geworden. Gezien de aard van de bedreiging was de handhaver niet in staat om de identiteit van de agressor te achterhalen. De gemeente geeft aan dat zij tijdens het hoorgesprek (naar aanleiding van de ingediende klacht) mevrouw Van

² Niet de echte naam.

der Heide hebben gevraagd naar de identiteit van de agressor. Mevrouw Van der Heide gaf toen aan de agressor niet te kennen.

De gemeente bevestigt de stelling van mevrouw Van der Heide dat er voorafgaand aan het versturen van de waarschuwingsbrief geen contact met haar is geweest. De gemeente laat weten dat de waarschuwingsbrief aan mevrouw Van der Heide past in haar agressieprotocol en dat de brief is verstuurd op basis van artikel 6 van het agressieprotocol. In het geval van een onbekende agressor zal zij zich altijd richten tot een 'opdrachtgever'. Dit komt volgens de gemeente niet veel voor.

Verder licht de gemeente toe dat de politiemelding een melding over het incident is geweest. Deze staat niet op naam van mevrouw Van der Heide, zo geeft de gemeente aan. Het is voor de gemeente duidelijk dat mevrouw Van der Heide niet de agressor is. Daarom is volgens de gemeente ook geen gebruik gemaakt van de sanctiemogelijkheid zoals vermeld in het agressieprotocol.

Reactie van mevrouw Van der Heide

Mevrouw Van der Heide reageerde als volgt op de antwoorden van de gemeente. Zij bevestigt nogmaals dat zij geen partij is bij het agressievoorval. Verder geeft zij aan dat zij geen werkgever-werknemer relatie met de genoemde personen heeft en niet weet waarom de personen zich nabij haar perceel zouden bevinden en kan zij de ongeïdentificeerde persoon niet identificeren. Bovendien voert de gemeente volgens haar nu pas aan dat iemand uit het pand zou zijn gekomen. Dat is volgens mevrouw Van der Heide nergens eerder genoemd. Zij vindt ook dat de weergave van de gebeurtenissen daarmee opnieuw door de gemeente is aangepast. Los daarvan kan volgens haar niemand uit de woning zijn gekomen, omdat zij de enige sleutelhouder is, tenzij er is ingebroken. In de periode van het agressievoorval waren er volgens haar geen werkzaamheden, had zij geen werklieden ingehuurd en lag de bouw stil. Het pand was onbewoond en het perceel, inclusief het toegangspad, was eenvoudig toegankelijk. Het komt volgens haar vaker voor dat derden het terrein zonder toestemming betreden. In het verleden hebben kinderen zelfs ingebroken en zich onbevoegd toegang tot het pand verschaft. Omdat ze fulltime werkt, kan ze het perceel niet dagelijks controleren. Het is daarom goed mogelijk dat derden zich op of nabij het perceel hebben bevonden zonder haar medeweten en buiten haar verantwoordelijkheid. Dit benadrukt volgens haar het belang van een zorgvuldig en feitelijk onderbouwde vaststelling van betrokkenheid.

Over de waarschuwingsbrief geeft zij aan dat zij deze pas maanden na het agressievoorval heeft ontvangen. En dat ook de daaropvolgende communicatie door de gemeente geruime tijd op zich heeft laten wachten. Indien sprake was van een als ernstig ervaren situatie, lag directe opvolging, bijvoorbeeld telefonisch of bezoek, volgens haar meer voor de hand. De gehanteerde termijnen kan zij moeilijk rijmen met de achteraf veronderstelde ernst. Mevrouw Van der Heide vraagt nogmaals nadrukkelijk aandacht voor het uitblijven van tijdig hoor en wederhoor en voor het niet vastleggen van haar uitdrukkelijke verzoek om de politiemelding en de agressiemelding jegens haar per direct in te trekken.

De reacties op het verslag van bevindingen

Het verslag van bevindingen is aan zowel de gemeente als aan mevrouw Van der Heide voorgelegd. De gemeente heeft geen aanvullende opmerkingen. Mevrouw Van der Heide wel. Deze opmerkingen zijn voor zover relevant verwerkt in het rapport.

Het oordeel van de Nationale ombudsman

De ombudsman is van oordeel dat de gemeente onbehoorlijk handelde richting mevrouw Van der Heide.

De ombudsman vindt dat de gemeente mevrouw Van der Heide geen waarschuwingsbrief met een sanctie bij recidive had mogen sturen. De gemeente handelde volgens de ombudsman niet overeenkomstig haar eigen agressieprotocol. Het gaat hierbij met name om artikel 6 (maatregelen en sancties) van het protocol, een artikel dat de gemeente zelf aanhaalt als basis waarop zij de waarschuwingsbrief verstuurde. Omdat daarin maatregelen zijn opgenomen die zij kan opleggen tegen de agressor. Vaststaat echter dat mevrouw Van der Heide niet de agressor is. Ook de gemeente erkent dit. Toch wordt er in de waarschuwingsbrief een sanctie bij recidive tegen mevrouw Van der Heide opgelegd. Zo geeft de gemeente aan dat als een van de medewerkers van mevrouw Van der Heide wederom grensoverschrijdend gedrag jegens een medewerker van de gemeente vertoont én de gemeente niet op de hoogte is van zijn of haar identiteit zij mevrouw Van der Heide een pandverbod opleggen.

De ombudsman vindt verder dat de gemeente onvoldoende heeft onderzocht en onderbouwd waarom zij zich in het geval van een onbekende agressor altijd zal richten tot een 'opdrachtgever'. De gemeente deed volgens de ombudsman te weinig om de identiteit van de onbekende agressor te achterhalen. Terwijl de heer Moes, die in gezelschap was gezien van de onbekende agressor, bekend was bij de gemeente. Het is de ombudsman daarnaast niet gebleken dat het agressieprotocol ruimte biedt om sancties op te leggen tegen een 'opdrachtgever' indien de agressor zelf onbekend is.

De ombudsman is ook van oordeel dat de gemeente ten onrechte niet eerst een gesprek met mevrouw Van der Heide heeft gevoerd. Mevrouw Van der Heide heeft pas met de gemeente gesproken tijdens de klachtbehandeling. De ombudsman vindt dat juist in deze situatie niet van een gesprek voorafgaand aan het versturen van de waarschuwingsbrief kon worden afgezien. In een gesprek had de gemeente namelijk het door haar gelegde verband tussen de onbekende agressor en mevrouw Van der Heide kunnen toetsen en ophelderen. Het enkele feit dat het voeren van een gesprek in het protocol niet verplicht is voorgeschreven, leidt niet tot een ander oordeel.

Tot slot is de ombudsman van oordeel dat de gemeente in de waarschuwingsbrief meteen duidelijk had moeten maken dat de gedane politiemelding niet op naam van mevrouw Van der Heide stond en dat er geen sprake was van een aangifte.

De conclusie

De ombudsman vindt de klacht van mevrouw Van der Heide gegrond. De gemeente handelde onbehoorlijk door mevrouw Van der Heide een waarschuwingsbrief te sturen over een agressievoorval, terwijl zij niet de agressor was. Dit is niet in lijn met haar agressieprotocol. Daarnaast vindt de ombudsman dat de gemeente ten onrechte niet eerst een gesprek met mevrouw voerde, voordat zij een waarschuwingsbrief verstuurde.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

Bijlage: agressieprotocol gemeente Simpelveld

Deel 1: algemene regels

1. Inleiding

Gemeente Simpelveld wil haar medewerkers duurzaam inzetbaar houden. Op grond van artikel 3 van de Arbeidsomstandighedenwet heeft gemeente Simpelveld daarnaast ook de verplichting om haar werknemers een veilige en gezonde werkplek te bieden.

De risico's op het vlak van psychosociale arbeidsbelasting (PSA) bij medewerkers met klantencontacten hebben een duidelijk aandeel in de arbeidsuitval. Hierbij is vooral agressie en geweld een factor van betekenis. Als onderdeel van het arbobeleid biedt dit agressieprotocol een leidraad voor alle medewerkers van de gemeente hoe om te gaan met agressie en geweld.

2. Begripsomschrijving

Onder agressie en geweld wordt verstaan: lichamelijke en verbale geweldplegingen, belaging, intimidatie en bedreiging gepleegd in of door omstandigheden die verband houden met de uitvoering van de publieke taak (al dan niet door middel van of gepaard gaand met beschadiging van goederen).

De gemeente tolereert geen enkele vorm van agressie en geweld en stelt zich daarmee achter de landelijke norm: **Zero-Tolerance: 'Emotie mag, agressie niet'**.

Iedere vorm van gedrag waardoor het werkproces verhinderd of onderbroken wordt of iedere vorm van gedrag waardoor jouw besluitvorming beïnvloed wordt, is norm-overschrijdend gedrag.

Dit omvat onder andere:

- ✓ Alle vormen van fysiek geweld, onder andere: schoppen, spugen, slaan, duwen, gooien met voorwerpen, vastpakken, knijpen, haren trekken;
- ✓ Alle vormen van verbaal geweld, onder andere: bewust krachtige stemverheffing, schelden, beledigen, vernederen, ruzie zoeken;
- ✓ Alle vormen van intimidatie, onder andere: het bedreigen van een medewerker om iets gedaan te krijgen of om te voorkomen dat iets gedaan wordt, waaronder intimidatie door middel van (agressieve) huisdieren;
- ✓ Alle vormen van stalking, onder andere: achtervolgen, opwachten, lastigvallen en hinderlijk gedrag;
- ✓ Alle vormen van discriminatie naar geslacht, seksuele geaardheid, geloofsovertuiging of ras;
- ✓ Alle vormen van seksuele intimidatie, onder andere: het maken van seksueel getinte opmerkingen of handtastelijkheden;
- ✓ Alle vormen van vernieling, onder andere: het gooien met meubilair of voorwerpen en het vernielen van zaken. Het opzettelijk toebrengen van letsel/schade aan medewerkers en diens eigendommen.

3. Preventieve maatregelen

Daar waar mogelijk streven wij ernaar om agressie en escalatie-incidenten zoveel mogelijk te voorkomen.

Naast reguliere agressie trainingen voor medewerkers en het Agressie Interventieteam, zijn de volgende preventieve (facilitaire) maatregelen bij onze gemeente aanwezig:

- ✓ Vaste Alarmknoppen aan onder andere balie en receptie;
- ✓ Mobiele alarmknoppen voor huisbezoek;
- ✓ SOS-functie op mobiele telefoon;

- ✓ Cameratoezicht voor vastleggen van de orde en veiligheid bij de ingang van het gemeentehuis en in de ontvangsthal;
- ✓ Agressie Interventieteam dat wordt gealarmeerd als de vaste alarmknop geactiveerd wordt;
- ✓ Veilige werkzones beveiligd met elektronische sloten en draaiknoppen waar geen bezoekers zonder toezicht mogen komen;
- ✓ Huisregels voor bezoekers die duidelijk zichtbaar vermeld worden in de ontvangsthal van het gemeentehuis alsmede op andere (externe) locaties.

4. Melding en registratie

Indien een medewerker geconfronteerd wordt met norm overschrijdend gedrag dient dit te allen tijde gemeld en geregistreerd te worden.

De medewerker meldt hiertoe het voorval zo spoedig mogelijk bij zijn leidinggevende en vult samen met hem/haar het agressieregistratieformulier in. De agressiecoördinator draagt zorg voor de juiste registratie van het incident intern en eventueel extern. Een kopie van het agressieregistratieformulier wordt bewaard in het personeelsdossier.

5. Opvang en nazorg medewerker

Direct na het incident voert de leidinggevende een opvanggesprek met de medewerker. Op basis hiervan bepaalt de leidinggevende in overleg met de agressiecoördinator de passende nazorg. Bij lichamelijk letsel vindt er altijd een begeleid bezoek aan een arts en/of eerste hulp plaats ter vaststelling en eventueel behandeling van letsel

6. Maatregelen en sancties

Naar aanleiding van de melding en het agressieregistratieformulier bepaalt de leidinggevende in overleg met de agressie coördinator de te nemen vervolgstappen en eventuele sancties. Daarbij geldt dat er altijd een reactie op een melding naar de agressor dient plaats te vinden en dat bij een strafbaar feit altijd aangifte wordt gedaan bij de politie.

Alvorens maatregelen of sancties toe te passen, kan er met de burger een incidentgesprek plaatsvinden. In dit gesprek wordt de burger aangesproken op zijn/haar gedrag, wordt de grens daarin gesteld en worden afspraken voor de toekomst gemaakt. Indien een sanctie van toepassing is, wordt deze tijdens het incidentengesprek medegedeeld en ontvangt de burger hiervan ter plaatse of zo spoedig mogelijk na het gesprek een schriftelijke bevestiging.

Overzicht sancties

Soort agressie (face-to-face, of schriftelijk of via sociale media)	Sanctie*	Sanctie bij recidive*
(Non-)verbale agressie	Schriftelijke waarschuwing	Pandverbod 1 maand en melding bij de politie
Persoonlijke bedreiging	Pandverbod 3 maanden	Pandverbod 6 tot 12 maanden
Fysiek geweld zaakgericht	Pandverbod 6 tot 12 maanden	Pandverbod 12 tot 18 maanden
Fysiek geweld mensgericht	Pandverbod 12 maanden	Pandverbod 24 maanden
Combinatie van agressievormen	Toepassing van de hoogste sanctie	Verdubbeling van de sanctie

* Bij strafbare feiten wordt altijd aangifte gedaan bij de politie

Het is mogelijk om van het overzicht van de sancties af te wijken en een kortere of langere periode vast te stellen. Dit is afhankelijk van de ernst van de situatie, recidive, etc. Tijdens de periode van een ontzegging van de toegang kan de burger rechtstreeks op basis van een afspraak (op initiatief van de gemeente) of via de post of derden contact met de gemeente hebben.

Sanctiebrieven worden ondertekend door de burgemeester. Een kopie van de sanctiebrieven wordt:

- verstrekt aan de medewerker (slachtoffer).
- opgenomen in het agressieregistratie overzicht.
- opgenomen in het dossier van de burger (indien aanwezig).
- verstrekt aan de politie (ingeval aangifte).

De agressiecoördinator draagt er zorg voor dat alle medewerkers van de gemeente geïnformeerd zijn over personen die een waarschuwing of ontzegging hebben gekregen.

Aangifte

Van de volgende strafbare feiten kan aangifte gedaan worden bij de politie:

- Belediging van een medewerker in functie.
- Bedreiging met of toepassen van geweld tegen medewerkers, verkrachting of aanranding.
- Ambtsdwang (de medewerker dwingen om een handeling te doen of juist na te laten).
- Vernieling gerelateerd aan agressief gedrag van klanten.
- Stalken / belaging. Het stelselmatig lastigvallen van de medewerker.

In overleg met de agressiecoördinator, de (direct) leidinggevende en de betreffende medewerker wordt besloten of er aangifte wordt gedaan.

Een melding of aangifte bij de politie gebeurt door de werkgever met de medewerker als getuige of benadeelde. Een BOA moet op eigen titel aangifte doen met een steunaangifte door de werkgever. Bij lichamelijk geweld en bedreiging wordt altijd aangifte gedaan bij de politie.

Een kopie van de aangifte dient bij de agressiecoördinator ingeleverd te worden. De agressiecoördinator bewaakt dat er daadwerkelijk melding/aangifte wordt gedaan.

Aangifte wordt altijd gedaan onder opgave van het adres van gemeente Simpelveld. Eveneens dient bij de aangifte aangegeven te worden dat het een aangifte betreft voor uitoefening van een publieke taak. Deze projectcode VPT is van belang voor het Openbaar Ministerie (OM) en de rechter. (...)